

참여연대 이슈리포트

발행일 2022. 10. 05.

재건축초과이익 환수제 실태와 개선방안

- 서울 재건축 3개단지 분석결과
- 수조원대 재건축초과이익에도
한 푼도 환수안해
- 재건축초과이익 철저히 환수해
공공임대 확충에 활용해야

목차

목차	2
요약	3
I. 취지 및 배경	7
II. 재건축초과이익환수, 왜 필요한가	8
III. 재건축초과이익 분석 결과 (3개 단지)	10
1. 송파 헬리오시티 (가락시영 재건축사업)	11
2. 서초 리더스원 (서초우성1차 재건축사업)	13
3. 서초원베일리 (신반포3차·경남 재건축사업)	15
IV. 현행 제도의 한계 및 개선방안	17

- 지난해까지 몇 년간 지속된 저금리와 풍부한 유동성 등으로 주택 가격이 폭등하면서 재건축사업을 추진하려는 움직임이 활발해졌음. 올해들어 경제 상황이 변화했으나 재건축을 추진 중이던 조합들의 규제 완화 요구는 지속되고 있음. 윤석열 정부는 출범 전부터 재건축 규제 완화를 공언하더니 지난 9월 29일 재건축부담금제도를 사실상 무력화하는 ‘재건축 부담금 완화 방안’을 발표함.
- 재건축부담금 제도는 재건축사업에서 발생하는 초과이익을 환수하여 개발이익의 사유화를 방지함으로써 주택가격의 안정과 사회적 형평을 도모하고자 도입됨. 당시 도곡역사 등 서울 강남지역의 저층 아파트가 재건축사업으로 집값이 수십배로 뛰는데도 개발이익 환수장치가 없다보니 이를 걷어들이지도 못하고 막대한 개발이익을 노린 투기가 횡행하는 문제가 반복되자 재건축초과이익 환수제도를 제정하게 된 것임.



- 재건축초과이익환수제 도입 이후 더 많은 개발이익을 챙기려는 재건축 조합의 반발이 지속되고 있고, 일부에서는 계속 위헌론을 제기하며 그 정당성을 훼손하려 하고 있으나 헌법재판소는 일관되게 재건축초과이익 환수제도에 대해 합헌 결정¹을 하고 있음. 다만 재건축이익환수법 특례 규정²으로 2차례나 납부가 유예되어 법 제정 이후 17년 동안 재건축부담금을 납부한 단지는 5곳(25억원)이 전부임.
- 이에 참여연대는 재건축부담금을 면제받은 재건축 단지(송파헬리오시티, 서초리더스원, 서초원베일리) 3군데를 선정하여 용적률 상향 등으로 실제 재건축초과이익이 얼마나

¹ 헌재 2019. 12. 27. 선고 선고2014헌바381 전원재판부 결정 ‘건축초과이익 환수에 관한 법률 제3조 등 위헌소원’

² 재건축초과이익 환수에 관한 법률 제3조의2(재건축부담금 면제를 위한 임시 특례)의 일부개정(2012년 12월 18일, 2014년 12월 31)을 통해 2014년 12월 31일까지 관리처분계획의 인가를 신청한 재건축사업에 대해 재건축부담금을 면제하고, 2017년 12월 31일까지 3년간 연장함.

발생했는지, 재건축부담금을 어느 정도 환수할 수 있었는지를 추정함. 이를 통해 재건축초과이익 환수의 필요성을 재확인하는 한편, 재건축초과이익 제도의 개선방안을 제시하고 윤석열 정부 정책의 문제점을 지적하고자 함.

3개 단지 재건축초과이익 6조로 추정

재건축부담금 2조 8천억 징수 가능했으나 1원도 환수하지 않아

- ‘재건축초과이익’은 재건축사업으로 정상 주택가격 상승분³을 초과해 조합에 귀속된 주택가액의 증가분으로, 이를 ‘재건축이익환수법’에서 정한 부과율에 따라 재건축부담금을 산정함. 참여연대는 재건축 사업별로 외부 감사보고서, 관리처분계획 등을 입수하여 재건축이익환수법과 국토부의 재건축부담금 업무매뉴얼에 따라 재건축초과이익을 추정함.

1) 송파 헬리오시티(구. 가락시영), 용적률(89% → 286%)

재건축초과이익 4조, 재건축부담금 1조 8천억 (아래 표1 참조)

(1) 송파헬리오시티의 재건축초과이익은 ①종료시점(준공일, 2018년)의 주택가액(실거래가)에서 ②개시시점(조합설립일⁴, 2003년)의 주택가액(실거래가), ③정상주택가격상승분, ④개발비용을 뺀 ⑤재건축초과이익은 약 11조임.

(2) 법적 산정방식대로 산정기간을 10년으로 축소하고 주택가격을 공시가격으로 계산하더라도 약 4조의 재건축초과이익이 발생함.

(3) 여기에 조합원 1인당 3천만원의 면제 규정⁵까지 적용해도 재건축부담금 약 1조 8천억을 징수할 수 있었으나, 특례규정을 이유로 이를 징수하지 않아 개발이익을 환수하지 못함.

2) 서초 리더스원(구. 서초우성1차), 용적률(197%→ 300%)

재건축초과이익 9천억, 재건축부담금 4천억 (아래 표1 참조)

(1) 서초 리더스원의 ①종료시점(준공일, 2020년)의 주택가액에서 ②개시시점(조합추진위 승인일, 2003년)의 주택가액, ③정상주택가격상승분, ④개발비용을 뺀 ⑤재건축초과이익은 2조 7천억임.

³ 재건축사업 시작(개시시점)할 당시 주택가액에 정기에금이자율 또는 평균주택가격상승률 중 높은 것을 곱해서 산정함.

⁴ 2003년 7월 1일 이전에 조합설립인가를 받은 주택재건축사업은 최초로 조합설립인가를 받은 날을 조합설립일을 개시시점으로 함.(재건축이익환수법 제8조 및 시행령 제5조)

⁵ 재건축부담금은 재건축초과이익을 조합원수로 나누어 산정된 조합원 1인당 평균이익이 3천만원을 초과하는 경우에 부과율을 적용하여 산정함(재건축이익환수법 제12조)

(2) 법적 산정방식대로 산정기간을 10년으로 축소하고 주택가격을 공시가격으로 계산하더라도 8,892억의 재건축초과이익이 발생함.

(3) 여기에 조합원 1인당 3천만원 면제 규정까지 적용해도 약 4천억을 재건축부담금으로 징수할 수 있었으나 특례규정을 이유로 개발이익을 환수하지 못함.

3) 서초 원베일리(구. 신반포·경남), (용적률 144%→300%)

재건축초과이익 1조4천억, 재건축부담금 6천억 (아래 표1 참조)

(1) 서초 원베일리의 ①종료시점(준공 기준, 2023년 예정)의 주택가액에서 ②개시시점(조합추진위 승인일 기준, 2003년)의 주택가액, ③정상주택가격상승분, 공사비 등 ④개발비용을 뺀 ⑤재건축초과이익은 4조임.

(2) 법적 산정방식대로 산정기간을 10년으로 축소하고 주택가격을 공시가격으로 계산하더라도 1조 4천억원의 재건축초과이익이 발생함.

(3) 여기에 조합원 1인당 3천만원 면제 규정까지 적용해도 약 6천억 원은 재건축부담금으로 징수할 수 있었으나 특례규정으로 개발이익을 환수하지 못함.

<표1> 3개 단지 재건축초과이익 추정 결과

(단위 : 백만원)

구분	송파헬리오시티		서초리더스원		서초원베일리	
	실거래가 적용/ 조합추진위 승인일부터 계산*	법정 산정방식**	실거래가 적용/ 조합추진위 승인일부터 계산	법정 산정방식	실거래가 적용/ 조합추진위 승인일부터 계산	법정 산정방식
①종료시점주 택가액	16,285,836	10,200,819	4,001,210	2,383,046	7,873,234	7,348,932
②개시시점 주택가격	884,499	1,474,165	339,828	453,105	1,039,985	2,079,970
③정상주택 가격상승분	596,931	994,886	244,970	326,626	1,023,361	2,046,722
④개발비용	3,646,076	3,646,076	714,092	714,092	1,809,597	1,809,597
⑤재건축 초과이익 (=①-②-③-④)	11,158,330	4,085,693	2,702,319	889,223	4,000,291	1,412,643
재건축 부담금	5,338,680	1,802,361	1,320,675	414,126	1,910,545	616,721

* 조합추진위설립일부터 준공일까지 실거래가를 기준으로 재건축초과이익을 산정함.

** 법정 방식에 따라 산정기간을 최대 10년으로 하되, 공시가격을 기준으로 재건축초과이익을 산정함.

- 일례로 송파헬리오시티는 재건축 사업으로 종상향(2종→3종)과 용적률 상향(89%→286%) 모두 적용받아, 2003년부터 2018년까지 11조 원에 육박하는

재건축초과이익을 얻었음, 법정 산정방식대로 산정기간을 10년으로 축소하고 공시가격을 적용하더라도 약 4조 원의 재건축초과이익을 얻은 것으로 계산됨. 여기에 조합원 1인당 3천만원까지 감면 혜택을 적용하면 제 이조차도 특례규정으로 인해 한 푼도 내지 않는다는 것임. 이런 상황임에도 윤석열 정부는 이를 더 완화하는 방안을 적용한다고 발표한 터라 재건축초과이익은 반에반 토막으로 현저히 낮아질 것으로 예상됨.

- 내년 8월 준공을 앞둔 서초원베일리도 헬리오시티, 리더스원과 마찬가지로 이미 현행 법에서 재건축초과이익의 상당 부분을 인정해주고 있다는 것임. 조합원 1인당 3천만원까지 면제하고, 3천만원 이상인 경우에도 부담금을 초과이익에 따라 일정한 비율로만 증액 부과하고 있음. 재건축 조합원에게 부과되는 재건축부담금은 종상향, 용적률 상향 등 개발 혜택에 비해 과도하지 않음.

재건축초과이익 환수 제대로 하면, 31만 반지하 해소 자원 확보 가능해

- 재건축부담금은 중앙정부와 지방정부에 50%씩 귀속되며⁶, 국가 귀속분은 주택도시기금에 귀속되어 지자체별 주거복지 증진 등에 사용됨⁷. 앞서 살펴본 3곳의 재건축 단지(송파헬리오시티, 서초리더스원, 서초원베일리)에서 발생한 재건축초과이익은 약 6조원에 달하며 재건축부담금의 총액은 약 2조 8천억원으로 추정됨. 재건축초과이익만 제대로 환수하면 31만에 달하는 반지하 가구 해소를 위한 공공임대 자원의 상당부분을 충당할 수 있음.

재건축초과이익 환수해 공공임대 공급확대와 품질개선을 위해 적극 활용해야

- 공공에서 학교, 교통, 생활편의시설 등 주변 환경을 개선해 줌으로써 토지가격이 상승하고, 종상향과 용적률 상향으로 개발이익이 확대되는데 여기서 얻게되는 개발이익을 전부 조합원이 가져가는 것은 정의롭지도 않고 형평성에도 맞지 않음. 재건축초과이익은 개인이나 사업시행자의 노력으로 얻어진 산물이 아닌 도시계획 변경 등에 따라 토지가격이 상승해 발생한 불로소득인 만큼 철저히 환수해 공공임대 공급확대와 품질개선에 적극 활용해야 함.
- 따라서 국회는 국민의힘 배현진 의원이 발의한 재건축부담금을 완화하는 재건축특혜법⁸을 저지하고 재건축초과이익을 더 철저히 환수하여 반지하 해소를 위한 공공임대를 확대하도록 조속히 법 개정을 추진해야 할 것임.

⁶ 재건축이익환수법 제4조제1항

⁷ 재건축이익환수법 제4조제4항 및 시행령 제3조

⁸ [의안번호 2116135] 재건축초과이익 환수에 관한 법률 일부개정 법률' 개정안(배현진의원 등 13인), △1주택 장기보유자 면제, △부과개시시점을 조합설립추진위 승인일에서 조합설립인가일로 변경, 조합원, △1인당 재건축부담금 면제금액을 3천만원에서 1억원으로 상향.

I. 취지 및 배경

- 최근 저금리와 풍부한 유동성 등으로 주택 가격이 폭등했음. 특히 재건축 연한 30년을 앞두고 있거나 경과한 단지는 2014년 박근혜 정권에서 이른바 ‘부동산 3법’(민간택지 ‘분양가상한제’ 폐지, 재건축 초과이익환수 3년간 유예, 재건축 조합원에게 최대 3개의 주택 허용)으로 불리는 재건축 특혜법이 통과된 이후 재건축 단지들의 가격 상승이 두드러지게 나타남. 이런 흐름 속에서 재건축 사업을 추진하려는 움직임이 활발해지면서 분양가상한제와 재건축부담금 폐지, 안전진단의 구조 안전성 비율 완화 등 규제 완화에 대한 요구가 커지고 있음.
- 일각에서는 재건축부담금이 과도하다고 주장하나 뜯어 보면 현행 제도상 조합원들의 경제적 이익을 충분히 보장하고 있다는 것을 알 수 있음. 재건축초과이익은 재건축사업으로 정상 주택가격 상승분을 초과해 조합에 귀속된 주택가액의 증가분으로, ‘재건축초과이익환수법’에 따라 재건축부담금을 산정함. 조합원 1인당 재건축부담금이 3천만 원 미만인 경우에는 아예 면제하고, 3천만원 이상인 경우에도 부담금을 초과이익에 따라 일정한 비율로만 증액 부과하고 있음. 또한 2020년 재건축이익환수법이 개정되어 재건축 부과 개시시점부터 부과종료시점까지의 기간이 10년을 초과하는 경우에는 부과종료시점부터 역산하여 10년이 되는 날을 부과개시시점으로 조정하여 사업개시 초기의 주택가격상승분은 사실상 빼주고 있음.
- 출범 전부터 재건축 규제 완화를 공언한 윤석열 정부는 지난 9월 29일 △조합원 1인당 면제 금액 상향, △재건축 초과이익 산정 개시시점 변경(추진위 승인일→조합설립인가고시일), △1주택 장기보유자 감면 등을 골자로 하는 ‘재건축 부담금 완화 방안’을 발표함. 정부는 이번 방안으로 재건축부담금 부과 예정지 84곳 중 38곳(45.2%)이 면제될 것이라고 밝힘. 재건축부담금제도를 사실상 무력화하는 것으로 볼 수 밖에 없음.
- 이에 참여연대는 서울 재건축아파트 중 재건축부담금이 부과되지 않은 3개 단지를 선정하여 재건축초과이익이 얼마나 발생하는지, 재건축부담금을 부과한다면 그 금액이 얼마나 되는지를 추정하고자 함. 이를 통해 재건축부담금 부과 필요성과 재건축부담금 제도의 실효성을 높이기 위한 개선방안을 제시하는 한편 윤석열 정부 정책의 문제점을 지적하고자 함.

II. 재건축초과이익환수, 왜 필요한가

개발이익 사유화 방지, 주택가격 안정, 사회적 형평성 도모하기 위해 도입

- 재건축부담금 제도는 재건축사업에서 발생하는 초과이익을 환수하여 개발이익의 사유화를 방지함으로써 주택가격의 안정과 사회적 형평을 도모하고자 2006년 5월 24일에 ‘재건축초과이익 환수에 관한 법률(이하 재건축이익환수법)’ 제정으로 도입됨.
- 재건축부담금 도입 배경에는 서울 강남의 재건축 열풍이 큰 영향을 미쳤음. 2000년대 초반 서울 강남의 반포, 잠실, 도곡 등에 있던 저층아파트 단지들이 재건축사업을 추진하면서 수억 원씩 집값이 폭등했음. 그 중 지금 평당 1억원에 거래되는 도곡렉슬도 포함됨.
- 도곡렉슬은 1977년 지어진 5층 높이, 2,450세대의 도곡주공1차 아파트를 용적률을 약 4배(273%) 높여 3001세대로 재건축한 곳임. 경향신문이 분석한 결과⁹에 따르면 1999년 기본계획수립부터 2003년 분양때까지 도곡렉슬의 개발이익은 3,063억원, 가구당 1억2천5백만원, 평당 1천만원의 개발이익을 챙긴것으로 확인됨. 그러나 재건축이 추진된다는 소문만으로도 집값이 뛰기 시작하고, 분양 이후에도 집값 상승이 계속되는 점을 감안하면 경향신문이 분석한 개발이익 금액도 전체의 극히 일부분에 해당됨.

재건축부담금 반발·논란 거듭, 2번의 특례규정 개정으로 납부 면제기간 연장

- 재건축 대상 아파트는 처음 건설될 때부터 공공이 도시계획 변경, 주변 도시 가로 정비, 주변의 교육기관, 행정기관 등 각종 공공시설 설치 등 기반시설을 조성하여 소유자들이 혜택을 누리고 있음. 여기에 더해 재건축을 위해 용적률상향, 종상향 등 도시계획을 변경해 주는데 그에 상응하는 개발이익을 환수하는 것은 당연함.
- 재건축이익환수법은 2006년 제정된 이후 2번의 특례규정 개정¹⁰으로 납부가 유예되어 실제 부과된 사례는 5건에 불과함¹¹. 2017년 12월 31일 특례규정이 종료된 뒤로 2022년 6월까지 전국 63개 단지(3만 3,800가구)에 재건축부담금 부과예정액이 통보되었으나 재건축부담금이 부과되어 징수된 곳은 단 한 곳도 없음¹². 준공인가일로부터 5개월 이내 재건축부담금을 결정하도록 한 법 규정에도 불구하고 서울의 반포현대(준공인가 2021년 7월)와 은평구 연희빌라(준공인가 2021년 5월)에 준공인가 이후 1년이 넘도록 부담금을

⁹ ‘평당 1천만원씩 ‘앉아서 떼돈’(경향신문 2006. 2. 15)

¹⁰ 재건축초과이익 환수에 관한 법률 제3조의2(재건축부담금 면제를 위한 임시 특례)의 일부개정(2012년 12월 18일, 2014년 12월 31)을 통해 2014년 12월 31일까지 관리처분계획의 인가를 신청한 재건축사업에 대해 재건축부담금을 면제하고, 2017년 12월 31일까지 3년간 연장함.

¹¹ ‘비운의 ‘재건축초과이익환수제’, 도입후 17년간 달랑 25억원’(심상정의원 보도자료, 2022. 9. 28)

¹² ‘법 있으나 마나... 17년째 한 톨도 안 걷은 ‘재건축초과이익’(경향신문, 2022. 7. 10)

부과하지 않은 것으로 드러남¹³. 정부와 지자체가 재건축부담금 제도를 유명무실하게 만들고 있는 셈임.

- 재건축이익환수제 도입 이후 더 많은 개발이익을 챙기려는 재건축 조합의 반발이 지속되고 있고, 일부에서는 계속 위헌론을 제기하며 그 정당성을 훼손하려 하고 있으나 헌법재판소는 일관되게 재건축초과이익 환수제도에 대해 합헌결정¹⁴을 해 오고 있음.

재건축사업 개발이익 환수 장치 부족한데도 윤 정부는 재건축부담금 완화

- 재건축부담금 외에 공공기여 등 현행 개발이익 환수 장치는 충분하지 않음.
재건축사업에도 임대주택 공급 의무(증가된 용적률의 100분의 25 이하의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 비율 이상에 해당하는 면적의 임대주택 공급)가 있었으나 2009년 이명박 정부가 재건축 사업의 임대주택 공급 의무화를 폐지한 바 있음. 여기에 더해 재건축초과이익의 극히 일부만 부과하는 재건축부담금도 사실상 종이호랑이에 불과함. 그 결과 재건축 아파트가 종상향, 용적률 상향 등으로 수억원이 올라도 개발이익을 환수하지 못하는 실정임. 도시계획 변경으로 인한 재산상 이익과 부담금 감면의 특혜를 특정 지역의 아파트 소유자들에게 몰아준다면 자산불평등 문제를 더욱 심화시킬 것이 자명함.

재건축부담금 낮추면 주거복지 자원 감소 우려

- 현행 법률에 따라 재건축부담금의 50%는 중앙정부에 50%는 지방정부에 귀속되며, 국가 귀속분은 주택도시기금에 귀속되어 지자체별 주거복지 증진 등에 사용됨. 2015년 인구주택총조사에 따르면 지옥고(지하·옥탑·고시원)를 비롯해 집이 아닌 집에 사는 가구가 228만에 달함. 2018년 종로 고시원 화재 참사, 올해 서울 폭우 참사 등 주거취약계층의 비극이 되풀이되고 있는 상황에서 정부가 재건축부담금을 보다 철저히 환수하여 공공임대주택을 확충하지는 못할망정 거꾸로 재건축부담금을 완화해 주겠다고 함.
- 윤석열 정부 발표에 따르면 강남 B 아파트의 경우, 조합원 1인당 재건축부담금이 2억8000만 원에서 ‘부과기준 현실화’로 8,000만원, ‘개시시점 조정’으로 1억 원, ‘공공기여감면’으로 7,400 만원이 덜어지고 ‘장기보유자 감면’이 더해지면 4,000만 원까지 낮춰지는 것으로 계산함. 다시 말해 윤 정부의 방안대로라면 지금도 이미 거의 없다시피한 재건축부담금이 더욱 크게 축소될 것이 자명하며, 이에 따라 주거복지 자원도 줄어들 것으로 예상됨.

¹³ 출처 : 기본소득당 율혜인 의원

¹⁴ 헌재 2019. 12. 27. 선고 선고2014헌바381 전원재판부 결정 ‘건축초과이익 환수에 관한 법률 제3조 등 위헌소원’

III. 재건축초과이익 분석 결과 (3개 단지)

- 윤석열 정부는 과도한 재건축 규제가 주택 공급을 가로막고 있다며, 분양가상한제 개편에 이어 재건축부담금 완화 방안을 발표함. 그러나 재건축부담금은 재건축사업에서 발생하는 개발이익의 일부에 불과하며, 이조차도 재건축단지 가운데 **2017년 12월 31일까지** 관리처분인가 및 사업시행인가를 신청한 경우 부과 대상에서 제외되는 특례규정을 적용받아 사실상 거의 징수되고 있지 않음.
- 참여연대는 막대한 개발이익을 얻었을 것으로 추정됨에도 재건축부담금 대상에서 제외된 서울의 대표적인 재건축단지 **3곳**(송파 헬리오시티, 서초리더스원, 서초원베일리)을 선정하여 해당 단지별로 재건축초과이익이 얼마나 발생하는지를 계산함. 재건축초과이익 산정 방식은 재건축이익환수법과 국토부의 재건축부담금 업무매뉴얼을 따랐으며, 재건축사업별로 외부 감사보고서, 관리처분계획 등을 입수하여 면밀히 분석함.
- ‘재건축초과초과이익’은 재건축사업으로 정상 주택가격 상승분¹⁵을 초과해 조합에 귀속된 주택가액의 증가분으로, ‘재건축이익환수법’에 정한 부과율에 따라 재건축부담금을 산정함(아래 참고).

<참고> 재건축초과이익 산정방식

※ 재건축초과이익?

= 재건축사업 종료시점 주택가액 - (개시시점 주택가액 + 정상주택가격상승분 + 개발비용)

① 개시시점 : 추진위 설립승인일(신탁업자가 사업시행자로 최초 지정 승인된 날)

* 개시시점부터 종료시점까지의 기간이 10년을 초과하는 경우에는 종료시점부터 역산하여 10년이 되는 날을 개시시점으로 함

② 종료시점 : 재건축사업 준공인가일

③ 정상주택가격 상승분 : 정기에금이자율과 평균주택가격상승률 중 높은 비율

④ 개발비용 : 공사비, 설계감리비, 조합운영비, 제세공과금 등

¹⁵ 재건축사업 개시(개시시점)할 당시 주택가액에 정기에금이자율 또는 평균주택가격상승률 중 높은 것을 곱해서 산정함.

1. 송파 헬리오시티 (가락시영 재건축사업)

용적률(89% → 286%), 재건축초과이익 4조, 재건축부담금 1조 8천억 환수 못해

(1) 송파헬리오시티의 ①종료시점(준공일 기준, 2018년)의 주택가액에서 ②개시시점(조합설립일기준, 2003년)의 주택가액, ③정상주택가격상승분, 공사비 등 ④개발비용을 뺀 ⑤재건축초과이익은 약 11조임.

(2) 법적 산정방식대로 산정기간을 10년으로 축소하고 주택가격을 공시가격으로 계산하더라도 4조의 재건축초과이익이 발생함.

(3) 여기에 조합원 1인당 3천만원의 면제 규정까지 적용해도 약 1조 8천억을 재건축부담금으로 징수할 수 있으나, 이를 징수하지 않아 개발이익을 환수하지 못함.

- 송파 헬리오시티는 송파구 가락동 일대의 가락시영아파트를 재건축한 것으로 국내 최대 규모로 9,500세대(임대 1,401세대) 아파트 단지임. 가락시영 주택재건축 정비사업은 사업면적이 123,000평(405,782㎡), 조합원수가 6,870명에 달함. 이 단지는 막대한 개발이익이 발생했음에도 특례규정에 따라 2017년 12월 31일 이전 관리처분계획을 신청하여 부과대상에서 제외됨.
- 가락시영 재건축사업은 2003년 6월 12일 송파구청으로부터 조합설립을 인가¹⁶받고 2018년 12월 28일 준공을 인가받았음¹⁷. 2020년 6월 법 개정으로 개시시점을 종료시점에서 최대 10년까지로 조정하게 됨¹⁸. 이에 따라 가락시영아파트의 법정 재건축초과이익 산정의 개시시점은 2008년 12월 28일, 종료시점은 2018년 12월 28일이 됨. 송파헬리오시티(구. 가락시영) 재건축초과이익 법적 산정 방식은 아래 <표2>와 같음.

① 종료시점 주택가액은¹⁹²⁰ 송파헬리오시티의 준공인가일 2018년 12월을 기준으로 조합원분과 일반분양분의 공시가격과 재건축소형주택 인수가격을 합산하여 10조 2.008억원으로 추정함.

¹⁶ 2003년 7월 1일 이전에 조합설립인가를 받은 주택재건축사업은 최초로 조합설립인가를 받은 날을 조합설립일을 개시시점으로 함.(재건축이익환수법 제8조 및 시행령 제5조)

¹⁷ 출처 : 정비사업 정보몽땅(<https://cleanup.seoul.go.kr>)

¹⁸ 개시시점은 조합설립추진위가 승인된 날 또는 조합설립인가일(2003년 7월 1일 이전 조합설립인가를 받은 재건축사업)으로 하나, 개시시점부터 종료시점까지 10년을 초과하는 경우 종료시점으로부터 역산하여 10년이 되는 날을 개시시점으로 함(재건축이익환수법 제8조제2항)

¹⁹ 종료시점 부과대상 주택의 가격 총액은 조합원 주택가액, 일반분양분의 주택가액, 재건축소형주택 인수가격을 합산하여 산정(재건축이익환수법 제7조, 제9조제2항, 시행령 제6조제2항)

²⁰ 부과종료시점은 재건축사업의 준공인가일로 함(재건축이익환수법 제8조제3항)

② 개시시점 주택가액²¹ 2008년 12월 「부동산공시법」에 따라 공시된 부과대상 주택가격 총액에 공시기준일부터 개시시점까지의 정상주택가격상승분을 반영하여 1조 4,742억원으로 추정함.

③ 정상주택가격 상승분²² 개시시점 주택가액에서 종료시점까지의 정기에금이자율과 해당 재건축 사업지의 평균주택가격상승률 중 높은 비율을 곱하여 9,949억원로 산정함.

④ 개발비용²³ 공사비, 설계감리비, 부대비용, 그밖의 경비, 제세공과금, 부담금, 공공시설, 토지, 주택재건축 조합운영비, 재건축소형주택건설 관련 비용 등을 더하여 3조 6,461억원으로 산정함.

⑤ 법정 재건축초과이익은 종료시점 주택가액 10조 2,008억 원에서 개시시점 주택가액 1조 4,742억 원, 정상주택가격 상승분 9,949억원, 개발비용 3조 6,461억원을 빼면 4조 857억원으로 추정됨.

<표2> 송파 헬리오시티(구.가락시영) 재건축초과이익 산정 결과 (단위 :천원)

구분	내역	재건축초과이익	
		실거래가 적용/ 조합설립일부터 계산	법정 산정방식
①종료시점 주택가액	준공일	2018. 12. 28.	
	금액(천원)	16,285,836,181 ²⁴	10,200,819,181 ²⁵
②개시시점 주택가격	조합설립일	2003. 6. 12. ²⁶	2008. 12. 28
	금액(천원)	884,498,700 ²⁷	1,474,164,500 ²⁸
③정상주택 가격상승분	금액(천원)	596,931,487	994,885,812
④개발비용	금액(천원)	3,646,075,970	3,646,075,970
⑤재건축초과이익 (= ①-②-③-④)	금액(천원)	11,158,330,022	4,085,692,898
재건축부담금 총액	금액(천원)	5,338,680,011	1,802,361,449

²¹개시시점 주택가액은 「부동산공시법」에 따라 공시된 부과대상 주택가격 총액에 공시기준일부터 개시시점까지의 정상주택가격상승분을 반영하여 산정해야 함(재건축이익환수법 제9조 제1항)

²² 정상주택가격상승분은 개시시점 주택가액에 종료시점까지의 정기에금이자율과 해당 재건축사업장이 소재하는 특별시·특별자치도·시군구의 평균주택가격상승률 중 높은 비율을 곱하여 산정함(재건축이익환수법 제10조)

²³ 재건축이익환수법 제11조, 시행령 제9조 제2항

²⁴ 실거래가를 바탕으로 산정한 주택가격

²⁵ 공시가격을 바탕으로 산정한 주택가격

²⁶ 2003년 7월 1일 이전에 조합설립인가를 받은 주택재건축사업은 최초로 조합설립인가를 받은 날을 개시시점으로 함(재건축이익환수법 제8조 및 시행령 제5조)

²⁷ 실거래가를 바탕으로 산정한 주택가격

²⁸ 공시가격을 바탕으로 산정한 주택가격

2. 서초 리더스원 (서초우성1차 재건축사업)

용적률(197% → 300%), 재건축초과이익 9천억, 재건축부담금 4천억 한 푼도 환수 못해

- (1) 서초리더스원의 ①종료시점(준공일 기준, 2020년)의 주택가액에서 ②개시시점(조합설립일기준, 2003년)의 주택가액, ③정상주택가격상승분, 공사비 등 ④개발비용을 뺀 ⑤재건축초과이익은 약 2조7천억임
- (2) 법적 산정방식대로 산정기간을 10년으로 축소하고 주택가격을 공시가격으로 계산하더라도 8천9백억의 재건축초과이익이 발생함.
- (3) 여기에 조합원 1인당 3천만원의 면제 규정까지 적용해도 약 4천억을 재건축부담금으로 징수할 수 있으나, 이를 징수하지 않아 개발이익을 환수하지 못함.

- 서초 리더스원은 서울 서초구 서초2동 1336번지 일대의 우성1차를 재건축한 1,317세대(임대 166세대)의 단지임. 서초우성1차 주택재건축 정비사업의 사업면적은 17,064평(56,409㎡), 조합원수는 871명임. 이 단지 역시 2017년 12월 31일 이전 관리처분계획을 신청하여 부과대상에서 제외됨.
- 서초1차 우성아파트 재건축사업은 2003년 8월 21일 서초구청으로부터 조합추진위 설립을 승인받아 2020년 9월 25일 준공을 인가받았음²⁹. 재건축이익환수법에 따라 서초우성1차 재건축초과이익 산정 개시시점은 2010년 9월 25일, 종료시점은 2020년 9월 25일로 함.
- 서초리더스원(구.서초우성1차아파트) 재건축사업의 법정 재건축초과이익 산정은 아래 <표3>과 같음.
 - ① 종료시점 주택가액은 서초리더스원의 준공인가일 2020년 9월을 기준으로 조합원, 일반분양분, 재건축소형주택 인수가격을 합산하여 2조 3,830억원으로 추정함.
 - ② 개시시점 주택가액은 2010년 9월 「부동산공시법」에 따라 공시된 부과대상 주택가격 총액에 공시기준일부터 개시시점까지의 정상주택가격상승분을 반영하여 4,531억원으로 추정함.
 - ③ 정상주택가격 상승분은 개시시점 주택가액에서 종료시점까지의 정기에금이자율과 해당 재건축 사업지의 평균주택가격상승률 중 높은 비율을 곱하여 3,266억원으로 산정함.
 - ④ 개발비용은 공사비, 설계감리비, 부대비용, 그밖의 경비, 제세공과금, 부담금, 공공시설, 토지, 주택재건축 조합운영비, 재건축소형주택건설 관련 비용 등을 더하여 7,141억원으로 산정함.

²⁹ 출처 : 정비사업 정보몽땅(<https://cleanup.seoul.go.kr>)

⑤ 재건축초과이익은 종료시점 주택가액 2조 3,830억원에서 개시시점 주택가액 4,531억원, 정상주택가격 상승분 3,266억원, 개발비용 7,141억원을 빼면 8,892억원으로 추정됨. 그러나 조합추진위를 승인받은 2003년부터 실거래가에 따라 산정하면 재건축초과이익은 약 2조 7천억원으로 크게 증가함.

<표3> 서초리더스원(구. 서초우성1차) 재건축초과이익 산정 결과 (단위:천원)

구분	내역	재건축초과이익	
		실거래가 적용/ 조합추진위 승인일부터 계산	법정 산정방식
①종료시점 주택가액	준공일자	2020. 9. 25	
	금액(천원)	4,001,209,883 ³⁰	2,383,046,483 ³¹
②개시시점 주택가격	종료시점에서 최대 10년	2003. 8. 21.	2010. 9. 25.
	금액(천원)	339,828,480 ³²	453,104,640 ³³
③정상주택 가격상승분	금액(천원)	244,970,250	326,627,000
④개발비용	금액(천원)	714,091,674	714,091,674
⑤재건축초과이익 (= ①-②-③-④)	금액(천원)	2,702,319,479	889,223,169
재건축부담금 총액	금액(천원)	1,320,674,740	414,126,585

³⁰ 실거래가를 바탕으로 산정한 주택가격

³¹ 공시가격을 바탕으로 산정한 주택가격

³² 실거래가를 바탕으로 산정한 주택가격

³³ 공시가격을 바탕으로 산정한 주택가격

3. 서초원베일리 (신반포3차·경남 재건축사업)

용적률(144% → 300%) 재건축초과이익 1조 4천억, 재건축부담금 6천억 환수 못해

(1) 서초원베일리의 ①종료시점(준공일 기준, 2023년 예정)의 주택가액에서 ②개시시점(조합설립일기준, 2003년)의 주택가액, ③정상주택가격상승분, 공사비 등 ④개발비용을 뺀 ⑤재건축초과이익은 약 4조임

(2) 법적 산정방식대로 산정기간을 10년으로 축소하고 주택가격을 공시가격으로 계산하더라도 1조 4천억의 재건축초과이익이 발생함.

(3) 여기에 조합원 1인당 3천만원의 면제 규정까지 적용해도 약 6천억을 재건축부담금으로 징수할 수 있으나, 이를 징수하지 않아 개발이익을 환수하지 못함.

- 서초원베일리는 서초구 반포동 1-1 일대의 신반포3차,경남한신,우정에쉐르 등을 재건축한 2,990세대³⁴(임대 148세대) 규모의 아파트 단지임. 신반포3차·경남 재건축사업은 2003년 7월 30일 송파구청으로부터 조합설립추진위 승인을 받아 2023년 8월 준공예정임. 재건축이익환수법에 따라 서초원베일리 아파트 재건축초과이익 산정의 개시시점은 2013년 8월, 종료시점은 2023년 8월로 함.
- 서초원베일리(구. 신반포3차·경남) 재건축사업의 법정 재건축초과이익 산정은 아래 <표4>와 같음.
 - ① 종료시점 주택가액은 서초원베일리의 준공예정일 2023년 8월을 기준으로 조합원, 일반분양분, 재건축소형주택 인수가격을 합산하여 7조 3,489억원으로 추정함.
 - ② 개시시점 주택가액은 2013년 8월 「부동산공시법」에 따라 공시된 부과대상 주택가격 총액에 공시기준일부터 개시시점까지의 정상주택가격상승분을 반영하여 2조 800억원으로 추정함.
 - ③ 정상주택가격 상승분은 개시시점 주택가액에서 종료시점까지의 정기에금이자율과 해당 재건축 사업지의 평균주택가격상승률 중 높은 비율을 곱하여 2조 4674억원으로 산정함.
 - ④ 개발비용은 공사비, 설계감리비, 부대비용, 그밖의 경비, 제세공과금, 부담금, 공공시설, 토지, 주택재건축 조합운영비, 재건축소형주택건설 관련 비용 등을 더하여 1조 8,096억원으로 산정함.
 - ⑤ 재건축초과이익은 종료시점 주택가액 7조 3,489억원에서 개시시점 주택가액 2조 800억원, 정상주택가격 상승분 2조 4674억원, 개발비용 1조 8,096억원을 빼면 1조

³⁴ 경남상가는 제외함.

4,126억원으로 추정됨. 그러나 조합추진위를 승인받은 2003년부터 실거래가에 따라 재건축초과이익을 산정하면 약4조로 추산됨.

<표4> 서초원베일리(구 신반포3차·경남) 재건축초과이익 산정 결과 (단위 :천원)

구분	내역	재건축초과이익	
		실거래가 적용/ 조합추진위 승인일부터 계산	법정 산정방식
①종료시점 주택가액 ³⁵	준공일 ³⁶	2023. 8. ³⁷	
	금액(천원)	7,873,233,885 ³⁸	7,348,931,685 ³⁹
②개시시점 주택가격 ⁴⁰	종료시점에서 최대 10년	2003. 7. 30.	2013. 8.
	금액(천원)	1,039,984,880 ⁴¹	2,079,969,760 ⁴²
③정상주택 가격상승분 ⁴³	금액(천원)	1,023,361,194	2,046,722,388
④개발비용	금액(천원)	1,809,596,722	1,809,596,722
⑤재건축초과이익 (= ①-②-③-④)	금액(천원)	4,000,291,089	1,412,642,814
재건축부담금 총액	금액(천원)	1,910,545,544	616,721,407

³⁵종료시점 부과대상 주택의 가격 총액은 조합원 주택가액, 일반분양분의 주택가액, 재건축소형주택 인수가격을 합산하여 산정(재건축이익환수법 제7조, 제9조제2항, 시행령 제6조제2항)

³⁶부과종료시점은 재건축사업의 준공인가일로 함(재건축이익환수법 제8조제3항)

³⁷ 출처 : 정비사업 정보망(<https://cleanup.seoul.go.kr>)

³⁸ 실거래가를 바탕으로 산정한 주택가격

³⁹ 공시가격을 바탕으로 산정한 주택가격

⁴⁰개시시점 주택가액은 「부동산공시법」에 따라 공시된 부과대상 주택가격 총액에 공시기준일부터 개시시점까지의 정상주택가격상승분을 반영하여 산정해야 함(재건축이익환수법 제9조 제1항)

⁴¹ 실거래가를 바탕으로 산정한 주택가격

⁴² 공시가격을 바탕으로 산정한 주택가격

⁴³ 정상주택가격상승분은 개시시점 주택가액에 종료시점까지의 정기에금이자율과 해당 재건축사업장이 소재하는 특별시·특별자치도·시군구의 평균주택가격상승률 중 높은 비율을 곱하여 산정함(재건축이익환수법 제10조)

IV. 현행 제도의 한계 및 개선방안

용적률 상향 등으로 엄청난 개발이익 특혜 발생하지만 환수는 안되고 있어 재건축 황금알 노리는 투기 세력 차단 필요해

- 서울의 강남 저층 주거지의 재건축사업은 ‘황금알’로 통함. 강남 외에도 일부 지역의 경우에도 저층 단지를 고층으로 용적률을 상향한 경우 엄청난 개발이익이 발생함.
- 일례로 헬리오시티의 경우 종상향(2종→3종), 용적률상향(89%→286%) 등에 따라, 2003년부터 2018년까지 실거래가를 바탕으로 재건축초과이익을 추정하면 약 10조원이 발생함. 법정 산정방식에 따라 산정기간을 10년으로 축소하고 공시가격에 기초하여 산정한 주택가격을 바탕으로 재건축 초과이익을 계산하더라도 3조 7천억의 재건축초과이익이 발생함.
- 내년 8월 준공을 앞둔 서초원베일리도 리더스원, 헬리오시티와 마찬가지로 실거래가를 기초로 재건축초과이익을 추정한 경우와 현행 법률에 따라 공시가격에 기초하여 주택가격을 산정하여 재건축 초과이익을 산정한 경우 큰 차이가 나타남. 여기에 다시 조합원 1인당 재건축부담금이 3천만원 미만이면 아예 부담금을 면제하고, 3천만원 이상인 경우에도 부담금을 초과이익에 따라 일정한 비율로만 증액 부과하는 등 감면의 혜택을 이중으로 부여하고 있음.
- 그럼에도 윤석열 정부는 조합원 1인당 재건축부담금 면제금액을 1인당 1억원까지 상향하고, 재건축초과이익 산정 개시시점 변경(추진위원회 승인일→조합설립인가 고시일), 1주택 장기보유자 50% 감면, 공공기여 감면 인센티브 등을 주겠다고 함. 애초 재건축사업에서 용적률 상향 등으로 엄청난 개발이익이 발생하는데도 개발이익을 환수하지 않아 투기로 몸살을 앓게되자 그 처방으로 재건축초과이익 환수제를 도입했음을 윤정부가 망각해서는 안 됨. 재건축초과이익을 환수하지 않으면 재건축 황금알을 노리고 몰려드는 투기 세력을 차단하기 어려움. 또한 공공에서 학교, 교통, 생활편의시설 등 주변 환경을 개선하여 토지가격이 상승하고, 종상향과 용적률 상향으로 개발이익이 발생하는데 개발이익을 전부 조합원이 가져가는 것은 정의롭지도 않고 형평성에도 맞지 않음.

재건축초과이익 환수 제대로하면, 31만 반지하 해소 자원 확보 가능해
재건축부담금 제대로 걸어 반지하 해소하고 공공임대 확충해야

- 현행 법률에 따라 재건축부담금은 중앙정부와 지방정부에 50%씩 귀속되며, 국가 귀속분은 주택도시시기금에 귀속되어 지자체별 주거복지 증진 등에 사용됨. 앞서 살펴본 3곳의 재건축 단지(송파헬리오시티, 서초리더스원, 서초원베일리)에서 발생한

재건축초과이익은 약 6조원 규모에 달하며 재건축부담금의 총액은 약 2조 8천억원으로 추정됨. 재건축초과이익만 제대로 환수하더라도 부족한 주거복지 재원의 상당부분을 충당할 수 있음.

- 집값 폭등으로 고통받는 계층은 집값이 올라서 세금을 더 내야하는 다주택자와 고가주택 소유자나 재건축부담금이 늘어나는 조합원이 아니라 집값 폭등에 덩달아 오르는 임대료를 부담해야 하는 무주택 주거빈곤가구임. 2018년 종로 고시원 화재, 최근 반지하 폭우 참사 등 주거취약계층의 비극적인 죽음이 잇따르고 있음. 지옥고(지하·옥탑·고시원)을 비롯해 집이 아닌 집 등에 거주하는 주거빈곤가구는 전국에 228만 가구(2015년 인구주택총조사 기준)에 달함⁴⁴. 이들은 폭우와 폭염 뿐만 아니라 매일 누수, 습기, 해충 등으로 생명과 건강에 위협을 받고 있어 시급한 문제 해결을 위해서는 장기공공임대 확대, 주거급여 인상 등 예산 확대가 우선시되어야 함.
- 서울 3개 단지에서 2조 8천억원의 재건축부담금을 징수했다면 이를 공공임대 건설 예산으로 활용할 수 있음. 호당 1억원을 지원한다고 가정할 경우 2만 8천호 이상의 공공임대주택을 추가 확보할 수 있었음. 재건축부담금을 체계적으로 환수한다면 서울의 19만, 전국의 31만 가구⁴⁵의 반지하 해소를 위한 공공임대 확보가 충분히 가능함.

국회, 재건축 특혜 강화가 아니라 반지하 해소, 공공임대 확대 등 재건축부담금 사용 방안 명확히 해야

- 윤석열 정부는 공공임대 예산을 확대하기는 커녕 내년 공공임대 예산을 5조 7천억원 삭감한 데 이어 주거복지 재정에 활용되는 재건축부담금마저 줄이겠다고 밝힘. 또한 공공임대 공급 계획 물량을 과거 문재인 정부의 연간 13만호에서 10만호로 줄인 것도 심각한 문제임. 재건축초과이익은 개인이나 사업시행자의 노력으로 얻어진 산물이 아닌 도시계획 변경 등에 따라 토지가격이 상승해 발생한 불로소득인 만큼 철저히 환수해 주거복지 재정에 활용하여 주거 양극화를 줄여나가도록 해야 함.
- 아울러 국회는 국민의힘 배현진 의원이 발의한 재건축부담금 완화하는 재건축특혜법을 저지하는 한편, 재건축초과이익을 더 철저히 환수해 공공임대 확대와 품질개선을 하는 데에 사용하도록 조속히 법 개정을 추진해야 할 것임. 끝.

⁴⁴ ‘[집걱정 끝장내는 팩트체크 ①주거빈곤가구 200만, 과장된 숫자가 아니다](#)’(대선주거넷 보도자료, 2022.1.17)

⁴⁵ 2020년 국토교통부 주거실태조사 마이크로데이터

참여연대 이슈리포트

재건축초과이익 환수제 실태와 개선방안

발행일 2022. 10. 5.

발행처 참여연대 민생희망본부

담당 박효주 간사 02-723-5303 min@pspd.org

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.



참여연대는 정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 [온라인 회원가입](#) 02-723-4251

주소 03036 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org

[참여연대 커뮤니케이션 채널 안내\(SNS·뉴스레터·보도자료 수신 등\)](#)